



TITLE:

国家公務員給与改定・臨時特例法の合憲性と人事院勧告

AUTHOR(S):

奥, 忠憲; 公法研究会

CITATION:

奥, 忠憲 ...[et al]. 国家公務員給与改定・臨時特例法の合憲性と人事院勧告. 法学論叢 2019, 185(1): 113-137

ISSUE DATE:

2019-04-01

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/243885>

RIGHT:

許諾条件に基づいて掲載しています。

判例研究

国家公務員給与改定・臨時特例法の合憲性と人事院勧告

公 法 研 究 会

東京高判平成二八年二月五日（平成二七年（行コ）第一六号）労判一一六九号七四頁^①

【事案の概要】

内閣は、厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出の削減が不可欠であるとして、国家公務員の給与について減額支給措置を講ずる方針を決定し、控訴人を含めた職員団体との交渉の後に、控訴人の同意を得ない中で、当該措置を実施するために給与の七・八％を減額する給与臨時特例法案（第一七七回国会閣法第七八号）を平成二三年六月三日に国会に提出した。この法案提出は、同年九月三〇日になされる人事院勧告が、基本的には情勢適応原則から導かれる民間準拠原則に基づき官民給与の均衡を図るために、厳しい財政状況や震災といった法案の事情とは別の問題として検討されるべ

きものとして、〇・二三％の減額を求める前のことである^②。常例では、人事院勧告が基本的には八月になされた後に、これを受けた法案が提出されるという手順であった。しかしながら、

平成二三年は、人事院による民間給与調査が震災の影響から例年より二ヶ月近く遅い六月二四日から八月一〇日にかけて実施されたため、その結果を踏まえるべき人事院勧告も九月三〇日まで遅延することとなったのであり、その一方で、内閣の側では、財政危機や震災への対処から早期に前記の法案を提出する必要があるため、前記のとおり、常例に反する手順となった。

その後、この法案の内容を基礎とし、さらに、勧告を踏まえたうえで、〇・二三％の減額勧告額に七・八％の減額を二年間にわたり上乗せする議員提出法案（第一八〇回国会衆法第二号）が平成二四年二月二日に提出された。最終的には、この法案を基にした国家公務員給与改定・臨時特例法（平成二四年二月

二九日法律第二号）が、同年の二月二九日に成立し、人事院勧告分については三月一日に、臨時特例分については四月一日に施行された。以上の経過を整理すると次のとおりである。

平成二三年六月三日…内閣提出法案の閣議決定と提出

（▲七・八％）

九月三〇日…人事院勧告（▲〇・二三％）

平成二四年二月二日…議員提出法案の提出（▲八・〇三％）

二月二九日…成立

三月一日…施行（人事院勧告分。臨時特例分

の施行は四月一日）

原審では、原告である控訴人は、被告である被控訴人に対し、人事院勧告に基づかず、かつ、立法事実に合理性・必要性もない給与減額支給措置を定める国家公務員給与改定・臨時特例法が、憲法二八条等に違反し無効である旨等を主張したうえで、国家賠償法一条一項に基づく損害賠償等を請求した。原判決では、原告の請求はいずれも棄却されたところ、控訴人は、これを不服として控訴した。

なお、本裁判では、①国家公務員給与改定・臨時特例法が人事院勧告に基づいていないことにより憲法二八条等に違反する

か、②給与改定・臨時特例法は立法の必要性がないこと又は立法内容が合理性を欠くことよって憲法二八条等に違反するか、③本件の団体交渉について違憲・違法な点が認められるか、また、それによつて給与改定・臨時特例法が憲法二八条等に違反するか、④給与改定・臨時特例法が憲法一四条一項に違反するか、⑤給与改定・臨時特例法が憲法二五条一項に違反するか、⑥給与改定・臨時特例法に基づく給与減額支給措置がILO第八七号条約及びILO第九八号条約に違反するかといった多岐にわたる論点が検討されたうえで、控訴人による国家賠償請求が認められるか否かが判断された。本稿では、以上の論点のうち、①と②を対象とする。

【判決要旨】

主文

控訴棄却

判決理由

1 給与改定・臨時特例法は、人事院勧告に基づいていないことにより憲法二八条等に違反するか

(1) 国家公務員給与改定についての国会の権限

ア、「国家公務員の給与をはじめとする勤務条件は、全て政治的・財政的・社会的その他諸般の合理的な配慮の下に、原則と

して、国民全体の意思を代表する国会において法律、予算の形式で決定されるべきものであり、憲法も、七三条四号において、……国家公務員の勤務条件法定主義を定めている。特に国家公務員の給与の決定は、国の財政支出を伴うものであるから、憲法八三条……、同法八五条……の定めからしても、憲法上、国会の権限であることが明らかである」。

イ・国家公務員につき、「国公法は、その給与決定の原則及び手続を定めている。すなわち、同法二八条一項は、『この法律および他の法律に基づいて定められる職員給与、勤務時間その他の勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般の情勢に適応するように随時これを変更することができる。』としていわれる情勢適応の原則を定め、また、給与等の変更に関しては『その変更に関しては、人事院においてこれを勧告することゝを怠つてはならない。』として人事院の勧告権限を定めている」。

(2) 国家公務員の労働基本権とその制約及び代償措置

ア・国家公務員について、「勤労者として自己の労務を提供することにより生活の資を得ているものである点において一般の勤労者と異なるところはないから、憲法二八条の労働基本権の保障は、……及ぶと解されるが、労働基本権は、勤労者の経済的地位向上のための手段として認められたものであって、それ自体が目的とされる絶対的なものではないから、国民全体の共

同利益の見地からする制約を免れない。もとより、憲法一五条だけを根拠として国家公務員の団結権を始めとするその他一切の労働基本権を否定することは許されないが、公共の利益のために勤務するという国家公務員の地位の特殊性と職務の公共性に鑑みると、これを根拠として労働基本権に対し必要やむを得ない限度の制約を加えることは、十分合理的な理由がある」。

イ・「また、勤務条件の決定について、私企業の労働者と国家公務員とは大きく異なり、……国家公務員の場合は、前記のとおり、給与その他の勤務条件が、原則として、国民の代表者により構成される国会の制定した法律、予算によって定められる」こととなっている。

ウ・「しかしながら、国家公務員についても憲法によつてその労働基本権が保障される以上、この保障と国民全体の共同利益の擁護との間に均衡が保たれていることを必要とすることは憲法の趣意であると解されるから、その労働基本権を制約するに当たっては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない」。

「具体的な代償措置をみると、国家公務員は、法定の勤務条件を享受し、かつ法律等による身分保障を受けながらも、特殊な公務員を除いて、職員団体を結成すること、結成された職員団体に加入し、又は加入しないことの自由を保有していること

に加え、原則的にはいわゆる交渉権が認められている。また、争議行為等が、……制約を受ける国家公務員に対しても、その生存権保障の趣旨から、法は、……身分、任免、服務、給与その他のに関する勤務条件についての周到詳細な規定を設け、さらに中央人事行政機関として準司法機関の性格を有する人事院を設けている。ことに国家公務員は、……法定された勤務条件を享有しており、人事院は、国家公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件について、いわゆる情勢適応の原則により、国会及び内閣に対し勧告又は報告を義務付けられている。そして、国家公務員たる職員は、……人事院に対しいわゆる行政措置要求をし、あるいはまた、もし不利益な処分を受けたときは、人事院に対し審査請求をする途も開かれている。(以上、アないしウについて全農林警職法事件大法廷判決参照)。

(3) 検 討

ア. このように人事院勧告制度以外にも多様な代償措置が存在するものの、「人事院勧告制度が、国家公務員の労働基本権制約の代償措置として中心的かつ重要なものである」といえる。そして、……人事院は、公務員制度の運用について、中央人事行政機関として内閣及び国会からの独立性を持つ専門機関として十分にその機能を発揮すべきものとして設置されているといえる」。

「また、前記(1)アのとおり、国会は、国家公務員の給与決定の権限を有するところ、国家公務員は全体の奉仕者であつて(憲法一五条)、法律に基づく行政をなすべく、公務の中立性が確保されなければならないから、国家公務員の給与水準の増減を決定するシステムにおいては、その増減の基準は客観的なものであることが望ましい」。

「これらのことからすれば、国会は、国家公務員の給与決定において、人事院勧告を重く受け止めこれを十分に尊重するべきことが求められているといえる。そして、人事院勧告が採用してきた民間準拠原則……は、国家公務員の給与水準の増減決定においてその客観性を支えるものといえる」。

イ. 「他方、……人事院勧告は、文字どおり『勧告』として制度設計されており、人事院勧告によつて国会を当然に法的に拘束できないことは明らかであり(このことは内閣についても同様である)、国会は、人事院勧告どおりの立法をすることが義務付けられているとはいえない。……また、憲法上、国会による国家公務員の給与増額措置と給与減額措置を切り離し、給与減額措置の局面についてのみ、人事院勧告に基づく以外の立法が禁じられていると解すべき根拠もない。したがって、国家公務員の給与を定めるに当たり、憲法が許容する範囲で具体的にどのような内容のものを定めるかについては、国会に裁量が与

117——国家公務員給与改定・臨時特例法の合憲性と人事院勧告

えられているといえる」。

ウ。「また、国会による国家公務員の給与決定手続に関して国公法にいう『社会一般の情勢』の意味は、民間労働法制やそれに基づく実際の民間の労働関係における労働条件の状況を重要な要素とするが、それに限定されると解することは相当ではなく、広く社会情勢や経済情勢を含み得るものと解するのが相当である」。

「確かに、民間の労働条件、賃金は重要な考慮要素であり、人事院は基本的に民間準拠原則によって人事院勧告を行っているし、民間準拠原則は公務員の給与水準の客観性を支え公務の中立性を確保するものといえる（前記ア）。しかし、公務員の場合は、その給与の財源は国の財政とも関連して主として税収によって賄われ、……その勤務条件は全て政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により決定されなければならない、しかも、その決定は民主国家のルールに従い、立法院において議論の上されるべきものであって（全農林警職法事件大法廷判決参照）、情勢適応の原則も全体の奉仕者である公務員の在り方を念頭に置きつつ、公務員の勤務条件が、国の社会、経済上の一般情勢の変化に応じ適宜機動的に定められるべきものであることを表明したものであると考えられ、また、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な事情から、一時的に民間準拠原則とは異なる給与水準を決定する必要性が生ずる場合も否定できない」。

エ。「以上からすれば、国会が、国家公務員について、人事院勧告や民間準拠原則に基づく、給与減額支給措置の立法をすることが一義的に許されていないと解することはできない（なお、控訴人らは、少なくとも５％以上の給与減額をする際には情勢適応の原則にのっとった人事院勧告に基づくことが必要であると主張するが、５％以上の給与減額をする場合においても別異に解する理由はない）。したがって、給与改定・臨時特例法が人事院勧告や民間準拠原則に基づいていないことをもって、直ちに憲法二八条に違反するとはいえない。控訴人らは、労働基本権を制約したまま国家公務員の給与を引き下げる立法をするには、情勢適応の原則にのっとった人事院勧告が前置されていることが憲法上の要請である旨主張するが、国公法二八条の解釈として、人事院勧告が前置されなければならないとの考え方は採用できない（前記イ、ウ）。し、また、人事院勧告が労働基本権制約の代償措置として重要なものであることを考慮したとしても、そのことから、当然に人事院勧告前置が憲法上の要請であるとは解することはできず、控訴人らの上記主張は採用することができない」。

「もつとも、国家公務員（……）の生存権及び財産権に配慮

する必要があること、人事院勧告が（……）代償措置としては中心的かつ重要なものであること、民間準拠原則が国家公務員の給与水準の増減決定において客観性を支えるものであることからすれば、国会は国家公務員について給与減額支給措置を立法する場合、当該立法について必要性があり、その内容が上記の観点から不合理なものでないことや、労働基本権制約の代償措置として中心的かつ重要なものとして設けられた人事院勧告制度が本来の機能を果たすという点に留意すべきであって、当該立法について必要性がなく、又は、その内容において著しく合理性を欠く立法がされた場合には、立法府の裁量権の範囲を超えるものとして違憲となることもあり得るものと解される。その場合に、当該立法が人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができないと評価すべきほど不合理というべきときには、当該法律は憲法二八条に違反すると評価されることになる。そして、この点の判断に当たっては、給与減額支給措置を必要とする理由、減額の期間及び程度等の当該措置の内容等の事情を考慮すべきである」。

2 給与改定・臨時特例法は立法の必要性がないこと又は立法内容が合理性を欠くことによって憲法二八条等に違反するか

(1) 立法の必要性

ア、給与改定・臨時特例法の立法趣旨等

「給与改定、臨時特例法は、『我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み』定められたものである（同法一条）」。

(ア) 厳しい財政状況

「給与改定・臨時特例法の成立時点において、……極めて厳しい財政状況にあった」。

「政府は、……予算の構造改革に取り組むこととしていた。

そして、平成二三年度予算においては、事業仕分けの適切な反映、独立行政法人の事務・事業見直しといった他の取組に加えて、……国家公務員人件費の削減に取り組むこととした」。

「また、政府としては、かかる財政状況の厳しさゆえ、行政改革に取り組む」、国家公務員の人員削減に取り組んでいた。

(イ) 東日本大震災の発生

「平成二七年度末までの……五年間の『集中復興期間』中の復旧・復興事業に充てる財源は、平成二三年度第一次補正予算等及び第二次補正予算における財源に加え、歳出の削減、国有

財産売却のほか、特別会計、公務員人件費等の見直しや更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置により一三兆円程度を確保するとした」。

(ウ) 「このように、給与改定・臨時特例法が可決・成立した当時、国の財政事情は極めて厳しい状況にあり、そのような状況において三月一日に東日本大震災という未曾有の災害が発生して巨額の復旧・復興資金が必要となり、その財源確保のために様々な歳出削減・歳入確保の措置を講ずる必要性があったのであって、同法も、その一つの措置として立法されたものである」。

イ・「したがって、給与改定・臨時特例法が必要性が認められないにもかかわらず立法されたということはできない」。

(2) 立法内容の合理性（人事院勧告制度は本来の機能を果たすことができないと評価すべきほど不合理な立法といえるかなど）

給与改定・臨時特例法の内容は、「二年間にわたり、減額率が本件人事院勧告の内容を大きく超える平均七・八%であるという点において、本件人事院勧告の内容とは乖離している」。

「しかし、この減額率の乖離は、人事院勧告が民間準拠原則を採用しており、一方、給与改定・臨時特例法は前記(1)の立法の必要性を理由とすることによるものであるところ、同法は、

上記の必要性の下、東日本大震災という未曾有の災害を踏まえた二年間という限定された期間の臨時的な措置として国家公務員の給与を減額するものであって……長期的なものでも恒久的なものでもない。給与の減額率は平均七・八%であり、国家公務員にとって異例の減額率であってその生計に相当の影響をもたらすものであることは否定できないが」、地方自治体による地方公務員の給与削減措置と比較しても、「前記の必要性を踏まえても許容し得ないほど著しい不利益であるとまではいことができないし、給与の絶対額の少ない若年層に対して減額率を削減するなどの配慮もされている。また、人事院勧告との関係について言えば、昭和五七年から昭和五九年にかけて、国会が人事院勧告を四・五八%ないし三・〇七%減じて給与改定を実施した例も存する（昭和五七年に人事院は四・五八%の引上げ勧告をしたが、その勧告は、内閣、国会により、財政非常事態のみを理由に不実施とされたところ、この点について、最高裁判平成一二年判決⁽⁴⁾は、『国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置が本来の機能を果たしていなかったということとはできない。』旨判示している。もとより、昭和五七年は引き上げ勧告に対する不実施であり、今回は、減額の人事院勧告を実施した上で更に減額することを内容とする立法であるから、この点に本質的な相違があるとの考え方もあり得るが、この点につい

ては、昭和五七年当時はそれまで増額勧告、実施が長く継続していた時期であり、一方、今回はそれまで減額勧告又は据え置きが長く継続していた時期であるところ、これらの経過の背景となる経済事情の相違も考慮されるべきである。）ことを指摘することができる。そして、……政府としても、本件の給与減額支給措置を極めて異例の措置と位置付けるとともに、国家公務員制度改革関連四法案を国会に提出して人事院勧告等を廃止し自律的労使関係制度を成立させることを目指していたものの、それが達成できない場合には今後とも人事院勧告を尊重していく姿勢を示し、また、給与改定・臨時特例法の審議において、給与改定・臨時特例法案を提出した国会議員も、給与改定・臨時特例法案はやむを得ない臨時的な措置であるとし、今後とも人事院勧告を尊重していく姿勢を示していた。これらの事情を考慮すれば、給与減額支給措置が恒久的あるいは長期間にわたるものや、減額率が著しく高いものであればともかく、今回、前記の必要性の下、東日本大震災という未曾有の災害を踏まえた二年間という限定された期間の臨時的措置として立法された上記のような給与改定・臨時特例法が人事院勧告制度の本来の機能を果たすことができないと評価すべきほど不合理な立法であるということではない。

3 国家賠償請求について

「給与改定・臨時特例法に違憲・違法な点は認められ……ないから」、控訴人の主張には理由がない。

【評 釈】

はじめに

本判決は、厳しい財政状況への対応と東日本大震災の復興財源確保の必要性から、国家公務員の給与につき、〇・二三％の減額という人事院勧告額に七・八％の減額を上乗せした計八・〇三％の減額を内容とする国家公務員給与改定・臨時特例法の合憲性について判断したものである。

人事院勧告の内容に基づくかなかった給与決定を受けた最高裁判決としては、人勧スト事件最高裁判決を挙げることができる。この判決では、昭和五七年に、四・五八％の引上げを求める人事院勧告を全く実施しなかった決定を受け、その実施を求めるためになされた争議行為の合憲性が問題となった。そこでは、国公法九八条の争議行為禁止規定の合憲性、及び、人事院勧告に基づかない決定がなされた場合に行われた争議にまで同条を適用することの合憲性が論点となった。

この判決と本判決とは、以下の二点で事案の性質を異にするものである。第一に、前者は増額勧告を実施しない決定がなさ

れた事案であったが、後者での国家公務員給与改定・臨時特例法は、勧告された減額にさらなる減額を上乗せするものである。

第二に、前者では、国公法九八条の争議行為禁止規定の合憲性及び、この規定を勧告不実施決定に対する争議行為の事案にも適用することの合憲性が問題となったが、その一方で、後者では、国家公務員給与改定・臨時特例法について、これが人事院勧告の内容に基づいていない点で、その合憲性が問題となったのである。もともと、両者は、人事院勧告の内容に基づかない行為が問題となった点で共通するものであり、判決の内容の中にも軌を一にする点を確認できるが⁽²⁾⁽²⁾、以上の二点の事案の異同は、両判決の内容にも相違をもたらす一因となったと考えることができる⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾⁽²⁾⁽²⁾。

ただし、あくまでも、本判決は、高裁判決であるため、人勧スト事件最高裁判決をはじめとした従前の最高裁判例を何ら変更するものではないこと、また、したがって、両者の相違については、基本的には前提となる事案の異同によるものであると考えることに留意する必要がある。

本稿冒頭の事案の概要にも記載したとおり、本稿では、第一に、国家公務員給与改定・臨時特例法が人事院勧告の内容に基づいていないことが憲法二八条等に違反するものであるかという点、第二に、この法律が必要性及合理性を欠き、この点で憲

法二八条等に違反するものであるかという点についての判示を扱う。

一点目につき、本判決で東京高裁は、人事院勧告の意義について、全農林警職法事件最高裁判決を引用しつつ論じる一方で、人事院勧告に基づかない立法自体の合憲性が直接に問題となったという先例との事案の異同を踏まえ、先例には見受けられない点にも言及した⁽¹⁾。二点目につき、給与を減額する立法の合憲性に関しては、非常に広範な立法裁量を前提とした裁量統制がなされるべきことを明らかにし、実際に本件でも、このような統制により、国家公務員給与改定・臨時特例法の合憲性を判断した。この際の考慮要素は、基本的には、前記の人勧スト事件最高裁判決が依拠した人勧スト事件高裁判決と共通するものである⁽²⁾。また、一点目の検討に際し、人事院勧告の意義を一般的に論じる中で、人事院勧告が国会による給与改定決定の可決に前置されるべきであるかという点について、このような要請を肯定しない旨の判示がなされたが、その理由付けは不当または不十分なものである⁽³⁾。

1 人事院勧告の意義

(1) 国会の給与改定権（判決要旨・判決理由1(1)）

国家公務員給与改定・臨時特例法が人事院勧告に基づいてい

ないことから憲法二八条に違反するか否かという点を判断するに際しては、その前提として、人事院勧告の意義をどのようなものとして考えるかが重要となる。

この点につき、まず、東京高裁は、憲法七三条四号から導かれる国家公務員の勤務条件法定主義原理、憲法八三条と憲法八五条を根拠条文とする財政民主主義原理を理由として、国家公務員の給与改定権が憲法上の権限としてあくまでも国会に帰属することを明言する。そのうえで、国家公務員法二八条一項の規定から、この権限が行使されるにあたり、情勢適応原則が適用され、人事院が勧告権限を有することを確認するのである。

(2) 労働基本権保障とその制約の代償措置（判決要旨・判決理

由1(2)(3)ア)

その一方で、以下のとおり、全農林警職法事件最高裁判決を原則として引用し、これに依拠しつつ、国家公務員に労働基本権が保障されていること、これが制約されるべきものであること、及び、その制約が代償されるべきものであり、その一環として人事院勧告が位置づけられることを判示する。

まず、同判決と同様に、国家公務員も、一般の勤労者と同じく自己の労務を提供することにより生活の資を得ていることを理由に、労働基本権を保障されるものであることを確認し、同時に、労働基本権の意義を、勤労者の経済的地位向上のための

手段であり、それ自体が目的とされる絶対的なものではないとしたうえで、国家公務員の労働基本権については国民全体の共同利益の見地から制約を受けるものであることを指摘した。

この制約の理由として、具体的には、①国家公務員には、憲法一五条からすべての公務員に求められる「全体の奉仕者」性に加え、公共のために勤務するという地位の特殊性と職務の公共性が確認されること、及び、②勤務条件法定主義原理と財政民主主義原理から、国家公務員の給与等の勤務条件が法律と予算によって決定されることが挙げられた。

以上の二点は、全農林警職法事件最高裁判決と軌を一にするものである。しかしながら、同判決では、③民間労使関係について確認される経営悪化による失業の危険と市場の抑止力という要因が公務労使関係には存在しないという点も制約理由として挙げられているが、本判決では、この点には言及されなかった。

続いて、同判決と同じく、本判決で東京高裁は、前記の労働基本権制約の基礎にある国民全体の共同利益の擁護と労働基本権保障との間の均衡を保つために、相応の措置が必要であるとした。本判決では、この措置と代償措置とを互換的なものとして理解したうえで、具体的な代償措置として、①法定の勤務条件と身分保障、②団結権と団体交渉権のうちの一部の保障、③

123——国家公務員給与改定・臨時特例法の合憲性と人事院勧告

人事院勧告制度をはじめとした人事院制度が挙げられた。

ただし、②につき、全農林警職法事件最高裁判決では、相応の措置として検討される「法制上の公務員の勤務関係における具体的措置」のひとつに挙げられた一方で、代償措置の中で指摘されたわけではない。また、同判決では、③について、この相応の措置として検討される具体的措置の中では言及されておらず、その一方で、代償措置の一環として位置づけられた。

全農林警職法事件最高裁判決の中で相応の措置と代償措置とが同義のものとして扱われたと理解するのであれば、同判決と本判決との間に相違はないことになるが、これらの措置が異なるものとして論じられたとするのであれば、具体的なそれぞれの措置の整理の仕方について、両判決の間に相違を確認することができる。

この点につき、少なくとも本判決は、最高裁判例を踏襲すべき高裁判決であり、さらに、「全農林警職法事件大法廷判決参照」と明記している以上は、全農林警職法事件最高裁判決が相応の措置と代償措置を同義のものと判示していると理解しているということになる。

また、本判決では、以上の代償措置の中でも、とりわけ③の一環である人事院勧告制度が取り上げられ、これが「国家公務員の労働基本権制約の代償措置として中心的かつ重要なもの」

であるとされた。この点で、諸々の措置を同列のものとして挙げるにとどまる全農林警職法事件最高裁判決との相違が確認される。

このような相違の生じた原因の一端を、同判決と本判決との間の事案の異同に求めることができる。すなわち、同判決では、国家公務員による争議行為の事案を受け、争議行為禁止規定の合憲性とその適用の合憲性が問題となる中で、争議権制約を正当化するに際し、その正当化要素のひとつである代償措置の一環として、あくまでも他の措置と並ぶものとして人事院勧告制度に言及されたにすぎない。また、人勧スト事件最高裁判決も、この点については同様の事案を受けたものであったため、諸々の代償措置の中で的人事院勧告制度の位置づけについて論じることがなかった。

その一方で、本判決では、国家公務員給与改定・臨時特例法が人事院勧告の内容に基づかなかったことの合憲性が問題となったことから、この合憲性を判断するにあたり、何よりも重要な要素として、人事院勧告制度の意義について論じる必要に迫られたのである。これにより、多様な代償措置の中での他の措置と比較した人事院勧告制度の位置づけを明らかにする中で、前記の判示に至ったと考えることができる。

人事院勧告制度の意義に関し、このようにして「代償措置と

して中心的かつ重要なもの」とした指摘は、以下のとおり、人事院勧告制度をはじめとした③の措置と①及び②の措置とを比較すると、妥当なものであることがわかる。

第一に、①と②の措置は、国家公務員の労働基本権が制約される前の国家公務員法制定当初から法定されていた制度であるが、その一方で、国家公務員法二八条一項後段や同条二項の人事院勧告制度をはじめとした③の措置は、一九四八年の国家公務員法改正により、労働基本権が制約されると同時に新たに法定されることとなったものである。代償措置が労働基本権制約を代償するものである以上は、前二者は、少なくとも当初は代償措置とは関係のないものであったと評価できる。⁽⁸⁾

第二に、そもそも、①の措置は、「国家公務員たる職員について適用すべき各般の根本基準（職員の福祉及び利益を保護するための適切な措置を含む）」を憲法七三条四号で法定の求められる「官吏に関する事務を掌理する基準」であるとする国家公務員法一条に鑑みると、あくまでも憲法七三条四号に基づくものである。⁽⁹⁾ また、②の措置も、直接には、公務員にも労働基本権を保障する憲法二八条を受けたものである。したがって、これらの措置は、労働基本権保障が生存権保障を基本理念としているとする判例上の理解を前提とする限りでは、公務員の労働基本権に対する制約を結果的に代償する側面も有するという

ことにもなりうるものの、代償措置という点に少なくとも重要な基礎を置いているわけではないのである。

(3) 給与水準増減基準の客観性（判決要旨・判決理由1(3)ア

ウ）

さらに、本判決は、先例とは異なり、以下のとおり、新たに給与水準増減基準の客観性という観点から人事院勧告の意義を評価するものでもある。すなわち、①憲法一五条が公務員に求める全体の奉仕者性、及び、②法律に基づく行政を遂行するために確保されるべき公務の中立性から、③給与水準の増減の基準の客観性という要請を導く。そのうえで、この客観性を直接には民間準拠原則が支えるものとしたうえで、人事院勧告につき、この民間準拠原則を採用してきた点にその意義を見出すのである。

民間準拠原則については、一般的にも、公務員の勤労者性や公務員給与の国民負担という点から、「民間に準拠することが、最も納得性のある基準」であるとされ、また、国家公務員法六四条所定の俸給表決定の際の考慮要素のひとつである民間賃金「最も重視されている」要素であるとされており、したがって、人事院勧告は、民間準拠原則に基づき、人事院による官民比較調査を経てなされるものとされている。⁽¹⁰⁾ また、本件の平成二三年人事院勧告も、事案の概要に記載したとおり、当初の内

閣提出法案により既に考慮されていた財政危機や震災復興への対応の必要性といった事情とはまったく別の問題として検討されるべきものとして、あくまでも民間準拠原則を基本とするものであった。

また、給与水準増減基準の客観性の具体的な意味につき、控訴人側は、原判決の前の論考の中で、「時の政治権力が、労働基本権を制約された国家公務員について恣意的に給与を定めて公務の公正・中立性を害することが無いようにする」という意義を指摘し⁽¹⁾、また、原審から引き続き、「政権が交代するたびに、あるいは、政権を取るために、給与の引き下げ競争のようにして、給与を増減させることは許されない」から、「民間労働者の水準」という客観的な基準の範囲内で給与の増減を判断すべきと主張した⁽²⁾。③は、直接には、これらの控訴人側の見解を受けたものであるから、その客観性の含意も、基本的にはそれらを踏まえた同旨のものと思われる。また、民間準拠原則に基づきなされる人事院勧告の意義として、「当事者の困惑を一旦離れて、客観的に『適正』な勤務条件を設定・維持する」という点を指摘する学説も存在する⁽³⁾。控訴人側の主張についても、労働者である公務員の主観からの客観性には触れられていないとはいえ、これを③の一環とすることを否定する趣旨を看取することもできない。以上の議論を踏まえると、本判決での

給与水準増減基準の客観性とは、少なくとも、その基準が公務労使関係の当事者の主観によって決定されないということを意味するものと解されるであろう。

以上のとおり、③は人事院勧告の意義につながる重要な要請である。しかしながら、①は憲法一五条の規定を直接に根拠としている点で、また、②は法律に基づく行政の原理から「確保されなければならない」ものとされている点で、どちらも憲法上の要請であるとされている一方で、③は、「望ましい」ものとされていることから、①と②のような憲法上の要請であるとされているわけではない。とはいえ、この点については、たしかに、③は「望ましい」にとどまり、……拘束的な要請ではない⁽⁴⁾が、同時に「給与決定にかかる立法裁量を給与水準の客観性で一定程度枠づけたこと、そしてそれを人事院勧告の意義のひとつとしたことは注目に値する」とする積極的な評価も存在する⁽⁵⁾。ただし、このように評価した論者自身も認めるとおり、実際の違憲審査の段階では、③とそこから導かれる人事院勧告の意義を指摘しなかった人勧スト事件と本判決との間には有意な差を確認することができず⁽⁶⁾、したがって、本判決で③の要請が違憲審査の考慮要素に与えた影響は限定的なものであったと考えざるをえないであろう。

なお、このように③から人事院勧告の意義を評価したのは、

本判決が初めてのことであり、全農林警職法事件最高裁判決や人勧スト事件最高裁判決をはじめとした先例では、この点について論じられることはなかった。その理由として、以下の二点を指摘することができる。⁽¹⁵⁾ 第一に、争議行為禁止の合憲性が問題となった先例とは異なり、人事院勧告によらない給与減額の合憲性が直接に問題となったために、人事院勧告の意義を論じることには重きが置かれたからではないかと思われる。第二に、本判決では、人勧スト事件最高裁判決での人事院勧告の不実施ではなく、人事院勧告の内容によらずに独自に決定された減額措置が問題となったために、給与決定に関する立法裁量の範囲の拡大を懸念し、これを少しでも防止しようとしたのではないかと考えることもできる。

(4) 国会と内閣に対する拘束力（判決要旨・判決理由1(3)イウ

エ）

以上のように人事院勧告の重要性が示された一方で、以下のとおり、国会や内閣に対する勧告の拘束力については消極的な判示により相対化され、その結果として、少なくとも、勧告の内容に基づかないことが一義的に許されないというわけではないとされることとなる。

まず、人事院勧告はあくまでも「勧告」として制度設計されて」いるものであるから、内閣も国会も拘束するものではない

く、「国会は、人事院勧告どおりの立法をすることが義務付けられているとはいえない」とされた。この判示は、国会が、人事院勧告の内容に拘束されるわけではないということを意味するものと解される。したがって、この判示を理由として、後に人事院勧告が国会の決定に前置される必要性をも否定したが、その判断は、国会が人事院勧告の内容に拘束されるか否かという問題と、手続として人事院勧告を待たうえて立法すべきか否かという問題とを混同したものとなっており、後者の問題を論じるにあたり、前者の問題に関する判示を理由とした点で、その理由に不当性ないし不備を確認できる（3）。

また、情勢適応原則を求める国家公務員法二八条一項の定める「社会一般の情勢」の意味につき、まず、一方では、民間の労働状況が重要な要素とされ、給与水準増減基準の客観性を支えるものとしての民間準拠原則の重要性が繰り返し確認されたものの、そのうえで、他方では、民間の労働状況以外にも広く社会情勢や経済情勢を含みうるものとされ、また、公務員の給与の財源と国家財政との関連性や公務員の全体の奉仕者性も踏まえたうえで解されるべきものとされた。その結果として、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的事情から、一時的に民間準拠原則とは異なる給与水準が決定される必要性も生じることが確認された。この点につき、一般的な概説書でも、民

間準拠原則が国家公務員法二八条一項の情勢適応原則を具体化する際の基本的な考え方とされる一方で、その他の一般情勢も広く同項の「社会一般の情勢」には含まれうるとされている⁽¹⁷⁾。

なお、控訴審の中で控訴人側は新たに「…給与を百分の五以上増減する必要が生じた」と認められるときには、人事院は、…国会及び内閣に適当な勧告をしなければならぬ」とする国家公務員法二八条二項後段の規定を理由として、少なくとも本件のような五%以上の給与減額の際には情勢適応原則に則った人事院勧告に基づくことが労働基本権制約の代償措置として必要不可欠であるとする主張を追加した。しかしながら、この主張については、五%以上の給与減額をする場合においても別に解する理由はないとされた。

そもそも、同段の規定の「認められるとき」とは、人事院が認めたとき⁽¹⁸⁾であるとしており、これを人事院が認めない中で国会が認めた本件とは事案が異なることから、同段の規定は本件に適用されるものではない。とはいえ、本判決では既に内閣や国会による給与増減の決定の内容が人事院勧告の内容に拘束されるものではないことが一般的に指摘されたのであり、したがって、本判決では、同段の規定に基づきなされた勧告であっても、その内容は内閣や国会を拘束するものではないと判断されたことになると解される。

本判決では、人事院勧告の意義に関する以上の検討の結果として、本件の国家公務員給与改定・臨時特例法のように人事院勧告の内容に基づかずには給与を減額する立法自体は、憲法二八条等から一義的に許されていないと解することはできないとされた。ただし、以下のとおり、国家公務員給与改定・臨時特例法を含む給与減額を内容とする立法に対しては、前記のとおり明らかにされた人事院勧告の意義を踏まえた違憲審査が行われるべきであるとされることとなる。

2 国家公務員給与改定・臨時特例法の違憲審査

(1) 広範な立法裁量を前提とした審査（判決要旨・判決理由 1

(3)エ）

本件を含む国会が「国家公務員について給与減額支給措置を立法する場合」には、その立法に対しては以下のような広範な立法裁量を前提とした違憲審査がなされるべきであるとされた。すなわち、①立法について必要性がないか、②立法の内容が著しく合理性を欠くものであるときには、その給与減額立法は、「立法府の裁量権の範囲を超えるものとして違憲となることもあり得るものと解される」とされた。この際に、②の合理性を欠くかは、「人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができないと評価すべきほど不合理というべき」とかという点から

判断されるべきものとされ、このような不合理性が認められた際には、その立法は憲法二八条に違反するものとされたのである。

以上は、国家公務員給与減額支給措置の立法一般に対する違憲審査について明らかにしたものである。したがって、国家公務員給与改定・臨時特例法のような人事院勧告の内容に基づかなかった給与減額を定める法律だけではなく、その内容に基づいた給与減額立法をも対象とするものであると解される。

また、このような違憲審査の仕方については、とりわけ、人事院勧告が本来の機能を果たすことができないほど不合理か否かという観点から合理性を判断する点で、一般的な審査手法とは大きく異なるものである。¹⁹⁾この点は、前記の人事院勧告の意義を考慮した結果であると同時に、以下の画餅論を受けたものであると評価されている。²⁰⁾

すなわち、画餅論とは、公務員の労働基本権の制約が代償措置を前提として正当化されている以上、この措置が本来の機能を果たさずいけば画餅と化した際には、労働基本権の制約が憲法二八条に反し違憲となるものである。

この議論の端緒を全農林警職法事件最高裁判決の岸盛一・天野武一追加補足意見に求めることができる。そこでは、「多数意見において特に言及されていないが、その立場からは当然の

理論的帰結である」として、「代償措置が迅速公平にその本来の機能をはたさず實際上画餅にひとしいとみられる事態が生じた場合には、公務員がこの制度の正常な運用を要求して相当と認められる範囲を逸脱しない手段態様で争議行為にでたとしても、それは、憲法上保障された争議行為である」とされ、代償措置が本来の機能を果たさなかった際には、争議行為禁止規定が違憲となり、その結果として、公務員の争議行為が憲法二八条により保障されるものとなると論じられたのである。

以上は最高裁判決の個別意見によるものではあるが、その後、人勧スト事件最高裁判決では法廷意見の中で、原判決の認定した「事実関係の下においては、国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置がその本来の機能を果たしていなかったということができないことは、原判決のとおり」とされたのであり、そこに、画餅論を前提とした判断を確認することができる。

本判決では、このような画餅論に基づき合理性が判断されていると考えることができる。

(2) 考慮要素の例示列挙と必要性・合理性の判断（判決要旨・判決理由1(3)エ2）

続いて、以上の違憲審査の際に考慮される具体的な要素が、前記の必要性和合理性の観点から整理され、例示列挙された。すなわち、必要性を判断するにあたり、①給与減額支給措置を

必要とする理由を考慮すべきであり、合理性を判断する際には、②減額の期間、及び、③減額の程度を考慮すべきであると考えたのである。

基本的には、これらの要素を考慮したうえで必要性と合理性が判断されることとなる。また、後記のとおり、これらの要素を始めとした考慮要素は、人勧スト事件最高裁判決が踏襲した人勧スト事件高裁判決とほぼ同様のものとなっている。この点につき、本判決で必要性を前提として「合理性を導いた理由是人勧スト事件二審判決と共通しており、実質的にこれを踏襲したもの」であると評価されている⁽²¹⁾。したがって、本判決では、前記のとおり、新たに、人事院勧告が代償措置として中心的かつ重要なものであること、及び、人事院勧告の採用してきた民間準拠原則が給与水準増減基準の客観性を支えるものであることが明らかにされたが、この点が実際の違憲審査での考慮要素に与えた影響は限定的なものであったと考えざるをえない。

以下のとおり、主としてこれらの考慮要素に基づき事実認定がなされたうえで、必要性と合理性が判断された。

まず、立法の必要性については、前記の考慮要素①に対応するものとして、国家公務員給与改定・臨時特例法の目的規定である一条の文言に基づき、厳しい財政状況にあったこと、及び、東日本大震災から復興するための財源を確保しなければならな

かったことから、歳出削減に向けた他の取組や措置がなされたとしてもなお、人件費を削減せざるをえなかったという事情が考慮され、その結果として、必要性がないのに立法されたわけではないとされた。

人勧スト事件高裁判決でも、昭和五七年の増額勧告不実施の措置により、代償措置が画餅に等しいとみられる自体が生じたか否かという点の判断にあたり、その不実施が「昭和五七年当時の国の財政は、……困難な問題を抱える未曾有の危機的な状態にあったため、やむを得ない」措置であったとされたことから、厳しい財政状況を理由として措置の必要性が肯定されたことを確認できる。

続いて、立法の合理性を判断するにあたり、まず、考慮要素②を受け、本件の立法が「二年間という限定された期間の臨時的な措置」であり、「長期的なものでも恒久的なものでもない」とされた。また、③については、平均七・八%という本件の減額率が「異例の減額率であってその生計に相当の影響をもたらすものであることは否定できない」とされつつも、その一方では、地方公務員に対する給与減額措置、若年層に対する減額率通減、昭和五七年から五九年にかけての増額勧告の不実施及び部分実施、並びに、昭和五七年の不実施につき、これをもって代償措置が本来の機能を果たしていなかったということはでき

ないとした人勧スト事件最高裁判決が考慮された。さらに、前記の考慮要素にはあてはまらない要素として、本件の立法に際し、今後とも人事院勧告を尊重していくとする政府と国会議員の姿勢が確認された。

以上を人勧スト事件高裁判決と比較すると、同判決でも、代償措置が本来の機能を果たしたかを判断するに際し、②につき、そこで問題とされた増額勧告不実施の措置が昭和五七年度に限ったものであることが考慮された⁽²³⁾。

ただし、③については、官民格差五%未満であることが勘案されたうえでの措置であったという事実が認定されたものの、これは直接の判断理由とはされなかった。とはいえ、この点は、必ずしも、同判決では③を考慮して判断することが否定されたということの意味しないのではないかと思われる。というのも、同判決で問題となった措置は、増額勧告の不実施であり、支給額自体は据え置かれたものであること、勧告との乖離率が五%以内(四・五八%)であったこと、また、世代間の傾斜のない一律の不実施であったことに鑑みると、勧告との乖離の程度が、本件と比べると問題になりにくいものであったと考えることができるからである。

また、本判決では、前記のとおり、今後とも人事院勧告を尊重していくとする政府と国会議員の姿勢が確認されたが、人勧

スト事件高裁判決でも、そこで問題となった昭和五七年の措置につき、「政府は、人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかった」が、「やむを得ない極めて異例の措置」であることが考慮された。

最後に、本判決では、立法の合理性につき、以上の結果として、本件の国家公務員給与改定・臨時特例法による減額措置は、②に関し、恒久的あるいは長期間にわたるものでもなく、③につき、減額率が著しく高いものでもないことから、また、①の考慮から認められた必要性との衡量の末に、「人事院勧告制度の本来の機能を果たすことができないと評価すべきほど不合理な」ものではないと結論付けられた。

このような本判決での合理性の審査に対しては、「いくら給与水準の客観性を望ましいとしたところで、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的事情により民間準拠原則とは異なる決定をする余地を認める本判決の枠組みに則る限り、その水準の合理性について司法が踏み込んだ審査をするとは想定しがたい。結局のところ減額措置が『恒久的、あるいは長期間にわたるもの』でない限り合理性が肯定される可能性が高いように思われる」とすることにより、③よりも②の考慮要素の方が比較の実効的に機能するのではないかとする指摘がなされている⁽²³⁾。

ただし、②についても、どの程度の期間にわたれば長期間であ

ると判断されるかは、本判決では明らかにされなかった。⁽²⁴⁾

なお、以上の本判決での違憲審査については、法務省訴訟局付検事の植木榮により、「関連事情を詳細に認定した上で結論を導いており、実務上参考になる裁判例である」と評価されている。⁽²⁵⁾さらに、本判決は、主たる考慮要素を示したうえで、それに基づき関連事情を詳細に認定したものであることから、後に同様の給与減額措置を立法する際にも、指針として機能する余地の大きいにあるものであろう。この点で、本判決が今後の立法に与える影響にも注視する必要がある。

3 人事院勧告前置主義（判決要旨・判決理由1(3)工）

(1) 人事院勧告前置主義論

また、本判決では、労働基本権制約の代償措置であり、民間準拠原則を採用するものである人事院勧告が「本来の機能を發揮するには、給与法の改定に先立ち勧告が示されていないならならぬから、給与法案を国会が可決するには、人事院勧告が前置されていないなければならない」とし、人事院勧告が国会の可決に前置されるべきものであるとする原審からの控訴人の主張⁽²⁶⁾を受け、国会が国家公務員の給与を引き下げる立法をするに際し、人事院勧告が前置されていなければならないか否かという点についても検討された。ただし、本件の国家公務員給与改

定・臨時特例法は、事案の概要にも記載したとおり、平成二三年九月三〇日に人事院勧告がなされた後の翌年二月二十九日に成立したものであるから、この論点に関する判断は、同法とは関係のないものであり、あくまでも、人事院勧告の意義を一般論として論じる中で、その一環としてなされたにすぎない。

この点につき、以下の人事院勧告前置主義論が、内閣によって人事院勧告を待たずになされた平成二三年六月三日の前記法案提出を受け、本件の国家公務員給与改定・臨時特例法の成立に先立ち主張され、後に、原審の意見書の中でも引用されることとなる。⁽²⁷⁾すなわち、「この法律及び他の法律に基づいて定められる職員の給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般の情勢に適応するように、随時これを変更することができる。その変更に関しては、人事院においてこれを勧告することを怠つてはならない」とする国家公務員法二八条一項の規定に関し、一方では、その前段につき、勤務条件法定主義の根拠条文のひとつとし、勤務条件の決定権を国会に与えるものであることを認めつつも、同時に、他方では、その後段につき、勤務条件決定の際の「国会の判断のよりどころを人事院の勧告に委ねることを定めている」趣旨であるとしたうえで、⁽²⁸⁾「勧告前置主義を定めている」ものであると解するの⁽²⁹⁾である。

また、そこでは、人事院勧告が立法過程のどの段階に前置されるべきであるかという点については、法案の提出か、または、国会による審議議決という二つの段階がありうるものとされる。前者については、従来の常例であることから、これを前記の法案提出によって変更するには「相応の十分な説明を要するはずである」とされ、後者の違反は国家公務員法二八条一項後段に反するものとされるのである⁽³¹⁾。

(2) 政治部門での議論と、これに対する学説による批判

また、本件の内閣による法案提出が人事院勧告前置主義に違反するかという前記の論点については、以下のとおり、政治部門で議論が交わされ、これに対する学説による批判がなされた。そこでの議論は、人事院勧告前置主義に関する本判決での判示と共通する点を有しており、この点に関するものである以下の批判は、したがって、その判示にも妥当する⁽³²⁾。

すなわち、「努力を尽くしたが実施されないのであれば、憲法の趣意に反するとは断定できない」とすることにより、本件内閣提出法案が人事院勧告を待たずに提出されたことは人事院勧告前置主義に反するものではないとした内閣法制局長官の主張に対し、「内閣が人事院の勧告を実施しないということは認められるかという伝統的な論点と、……人事院勧告を通さない措置は現行法上認められるか、という論点とが混在」している

との批判がなされたのである⁽³²⁾。

このような批判については、内容の問題として、法案ないし法律が人事院勧告どりのものでなければならぬかという論点と、手続の問題として、これらに関する行為が、人事院勧告に前置され、これ wait 待てなければならぬかという論点とを区別しなければならぬとする考え方が前提にあり、大いに参考に値する。

また、当時の総務大臣は「国家公務員の給与というのは法律で定めると、国会が決めるというのがこれ原則であります。給与法定主義であります。……国会の決定に当たって、人事院の勧告というのは必ずしも必要事項ではありません。……人事院の勧告がなければ国会が動けないというわけじゃなくて、国会が決めるんだと、その際に必要があれば人事院が必要な勧告をするという……仕組みになっております。したがって、……今回の人事院の勧告を待たずして国会に法案を出すということは法律上も問題ないと思います⁽³³⁾」と説明した。

この説明は、人事院勧告前置主義を否定したという結論自体につき、人事院勧告前置主義論の観点からは、問題とされるべきということになる。また、それ以上に深刻な欠陥として、この総務大臣の説明は、仮にその結論が正当なものであったとしても、国会が給与法定主義に基づき給与の決定権を有している

という前記の内容の問題に属する点を理由として、手続の問題である人事院勧告前置主義を論じ、その要請自体を否定するものであり、両者の問題を区別できていないことから、前記の考え方による批判を甘受しなければならないものである。

(3) 本 判 決

本判決では、前記のとおり、一般論として人事院勧告が国会による立法に前置されるべきものであるかが問題となった。この点につき、国家公務員法二八条は、人事院勧告があくまでも勧告であるから、または、人事院勧告の主たる根拠とされる民間準拠原則以外の要素が考慮されるべき場合もあるから、国会が人事院勧告や民間準拠原則とは異なる内容の立法をすることを否定するものではないということ（判決要旨・判決理由1(2)イウ）を理由として、同条の解釈からは、人事院勧告前置主義を採用することはできないとされた。

以上の判示は、前記の内閣法制局長官の主張や総務大臣の説明と同様に、同条の解釈から人事院勧告前置主義を採用しなかった点で批判を受ける余地のあることに加え、仮にこの点が正しいものであるとしても、国会が人事院勧告どおりの立法をすべきというわけではないという内容の問題に関する判断から、人事院勧告が立法に前置されるべきというわけではないという手続の問題に関する結論が導かれた点で、両者の問題を混同し

たものである。したがって、その理由づけには、極めて重大な不当性または不備を確認することができる。

以上は、国家公務員法二八条の解釈からは人事院勧告前置主義を同条の要請として採用することはできないとするものであった。ただし、これに続き、代償措置として重要なものであるという人事院勧告の意義を考慮することからは、「当然に人事院勧告前置が憲法上の要請であることまでは解することはでき」と判示された。この「当然に」という文言からは、依然として、人事院勧告前置主義が憲法上の要請であるとされうる余地の残されているものと解される。繰り返しになるが、本判決では、あくまでも人事院勧告前置主義が人事院勧告の意義に関する一般論の一環として検討されたにすぎない。したがって、その余地については、具体的には明らかにされておらず、これを明確なものとするためには、たとえば国会が人事院勧告を待たずに法案を可決する等といった、人事院勧告前置主義が直接に問題となるような事案を受けた判断が求められるのである。

ただし、このような余地を残すものとはいえず、内容上の拘束力に関する判断を理由として手続上の拘束力を認めなかったことは変わらないのであり、その余地に関する判示は、このような不当な理由付けを一切正当化するものでないことは言うに及ばない。

なお、たしかに、人事院勧告に関する規定である国公法二八条一項は、「人事院においてこれを勧告することを怠つてはならない」としており、したがって、この条文を、その文言上直接には、あくまでも人事院に勧告を義務付けるものであり、内閣や国会に勧告を待つことを義務付けるものではないと解することもできないわけではないと思われる。しかしながら、内閣法制局長官の主張、又は、総務大臣の説明、あるいは、本判決は、このような理由付けを一切することなく、あくまでも、人事院勧告の内容に拘束されなことを専らの理由とするものであり、この点に大きな欠陥を抱えているのである。

おわりに

本判決に関する本稿での主たる指摘は以下の五点である。

第一に、全農林警職法事件最高裁判決では、人事院勧告制度が多様な他の代償措置と同列のものとして挙げられるにとどまっていたが、本判決では前記の事案の異同を受け、人事院勧告制度が「代償措置として中心的かつ重要なもの」として位置づけられた。この点については、人事院勧告制度が創設された時期や、他の措置が少なくとも代償措置とは別の要請を重要な基礎としていることに鑑みると、妥当な判断がなされたものと評価できる（1(2)）。

第二に、人事院勧告の意義として、前記の事案の異同を踏まえ、新たに、これが基本とする民間準拠原則による給与水準増減基準の客観性が指摘された。この点は、人事院勧告の意義に関する学説の中にも軌を一にするものがあること、さらに、人事院勧告の内容に基づかない給与減額立法の違憲審査の際に、立法裁量を統制する根拠の一環とされたことから注目値する（1(3)）。

第三に、とはいえ、このような違憲審査の際に考慮される要素は、以上の二点を指摘しなかった人勧スト事件高裁判決、及び、これに依拠した同最高裁判決とほとんど同様のものとなっている。したがって、本判決で以上の二点が考慮要素に与えた影響は限定的なものであったと考えざるを得ない（2(2)）。

第四に、本判決では、このような先例とほぼ同様の考慮要素が整理され、例示列挙されたうえで、これらに主として基づいた詳細な事実認定が行われた。この点は、今後、給与の減額を立法するに際し、または、その立法を違憲審査するに際し、非常に参照に値するものである（2(2)）。

第五に、本判決では、人事院勧告に関する一般論として人事院勧告前置主義が検討され、これを、人事院勧告が立法の内容を拘束するものではないことを理由に、国家公務員法二八条の解釈からは採用できず、代償措置の重要性からも当然には憲法

上の要請とはできないとされた。人事院勧告が立法の内容を拘束するものではないとする判断を、これが立法を手続上拘束しないとする判示の理由としたものであり、内容上の拘束力と手続上の拘束力とを混同している点で深刻な問題がある。ただし、人事院勧告前置主義が憲法上の要請であるとされうる余地も残す判示であることから、その含意の確定には、今後の判例の展開が俟たれるところである(33)。

たしかに、本法が財政危機や震災復興を受けたものであることから、内閣は、人事院勧告を待たない早期の法案提出を正当化しなければならず、また、裁判所は、人事院勧告の手続上の拘束力について否定的に考えるべき必要性に迫られていた。内閣法制局長官による前記の主張、又は、総務大臣による前記の説明、あるいは、本判決は、このような状況を受け、人事院勧告前置主義の要請を肯定することが難しい中でなされたものではある。しかしながら、こうした事情が前記の不当な理由付けを妥当なものとするわけでないことは言を俟たない。

(1) 本判決に関する上告は、最二小決平成二九年一〇月二〇日(平成二九年(行ツ)第二〇〇号、(行ヒ)第二二八号)により、棄却及び不受理とされた。

本判決の評釈は、管見の及ぶ限り見当たらない。ただし、本判決を扱う論考として、藤本愛子「国家公務員だって労働者だ——

賃下げ違憲訴訟控訴審不当判決について」社会評論一八七号(二〇一七年)一二頁、萩尾健太「国家公務員賃下げ違憲訴訟五年半の裁判闘争を振り返って」KKKK二九号(二〇一八年)三八頁。また、本控訴審では、梅原英治、盛永雅則、和田肇、晴山一穂による意見書が提出された。

なお、原判決(東京地判平成二六年一〇月三〇日(平成二四年(行ウ)第三四七号、第五〇一号、第五〇二号)判時二二五五号三七頁)の評釈として、伊藤尚紀「判批 訟月六一巻七号(二〇一五年)一三二七頁、上野至「判批」季刊公務員関係最新判決と実務問答第一号(二〇一五年)一九頁、大河内美紀「判批」ジュリスト一四九二号(平成二七年度重刊)(二〇一六年)二八頁、植木楽「判批」行政判例研究会(編)『行政関係判例解説(平成二六年)』(ぎょうせい、二〇一六年)四三頁。原判決の前に国家公務員給与改定・臨時特例法を論じるものとして、大石真「公務員制度改革をめぐる憲法論議——公務員給与減額法案を中心に——」人事院月報七四八号(二〇一二年)、萩尾健太「史上初の人事院勧告にもとづかない賃下げ——違憲判決を求める」労旬一八二三号(二〇一四年)六頁、晴山一穂「給与削減措置の違憲性」労旬一八二三号(二〇一四年)一一頁、和田肇「国家公務員給与臨時特例法の合憲性について」労旬一八二三号(二〇一四年)二六頁、同「人事院勧告なしに制定された給与関係法の合憲性」名古屋大学法政論集二五三三号(二〇一四年)一頁、渡辺賢「公務員の給与減額と憲法二八条の労働基本権保障」労旬一八二三号(二〇一四年)三七頁。後三者の労旬の論考は、原審の意見書を基に、その体裁を改め、それに表題を加えたものであり、その内容に修正はない。その他にも、原審では梅原英治による意見

書が提出された。

- (2) 給与臨時特例法案と比較した同年の人事院勧告の趣旨につき、人事院（編）『公務員白書「平成二四年版」』（日経印刷、二〇〇二年）八頁。
- (3) 同年の人事院勧告に至るまでの経緯につき、同右五頁以下。
- (4) 最二小判平成二二年三月一七日集民一九七号四六五頁。
- (5) 同右。
- (6) 最大判昭和四八年四月二五日刑集二七卷四号五四七頁。
- (7) 東京高判平成七年二月二八日（平成一年（行コ）第一一八号）。
- (8) 晴山「給与削減措置の違憲性」前掲注（一）二二二、二四頁、同・控訴審意見書・前掲注（一）一一頁。もとも、③の措置についても、そもそも代償措置論の登場する前に法定されたものであり、したがって、当初の立法趣旨としては、代償措置とは少なくとも明示されていなかったことが指摘されている（行方久生「労働基本権回復運動の歴史と理論——人勤制度との関連を中心にして」西谷敏ほか（編著）『公務の民間化と公務労働』（大月書店、二〇〇四年）二二七頁）。
- (9) 和田「国家公務員給与臨時特例法の合憲性について」前掲注（一）三一頁。
- (10) 森園幸男ほか（編著）『逐条国家公務員法「全訂版」』（学陽書房、二〇一五年）三〇七頁以下（木村秀崇・福田紀夫執筆部分）、鹿兒島重治ほか（編著）『逐条国家公務員法』（学陽書房、一九八八年）二六八頁以下（佐久間健一執筆部分）。同旨の指摘として、稲葉馨「人事院の『代償』機能論について」法学六六卷（二〇〇二年）二九一頁。
- (11) 萩尾・前掲注（一）八頁。
- (12) 東京地判平成二六年・前掲注（一）一一頁参照。
- (13) 稲葉・前掲注（10）二九一頁。
- (14) 大河内・前掲注（一）二九頁。
- (15) 同右。
- (16) 森園ほか（編著）・前掲注（10）三〇七頁（木村・福田執筆部分）、鹿兒島ほか（編著）・前掲注（10）二六八頁（佐久間執筆部分）、中村博「改訂国家公務員法」（第一法規、一九八六年）一三八頁、一四六頁。
- (17) 森園ほか（編著）・同右二九九頁（木村・福田執筆部分）、鹿兒島ほか（編著）・同右二六二頁（佐久間執筆部分）、中村・同右一四六頁。
- (18) 浅井清「新版国家公務員法精義」（学陽書房、一九七〇年）二六〇頁。
- (19) 大河内・前掲注（一）二九頁。
- (20) 同右。
- (21) 同右。
- (22) 人勤スト事件高裁判決では、単年度限りの不実施であったことが重視されたことを指摘するものとして、晴山「給与削減措置の違憲性」前掲注（一）一八頁。
- (23) 大河内・前掲注（一）二九頁。
- (24) 本件での減額の期間に関しては、原判決でも同様の判示がなされておき、これに対し、「恒久的あるいは半恒久的に至るまで減額が長期に継続しない限り不合理にはならないことになりかねない」とするものとして、晴山・控訴審意見書・前掲注（一）一六頁。
- (25) 植木・前掲注（一）五二頁。
- (26) 東京地判平成二六年・前掲注（一）一三三頁参照。

(27) 和田「国家公務員給与臨時特例法の合憲性について」前掲注(一)二八頁。また、控訴審の意見書では、原判決で国会の立法に対する人事院勧告前置の要請が認められなかったことを受け、この点に関する人事院勧告前置主義論が主張された(同・控訴審意見書・前掲注(1)一二頁)。

(28) 森園ほか(編著)・前掲注(10)三〇頁(木村・福田執筆部分)、鹿兒島ほか(編著)・前掲注(10)二六二頁(佐久間執筆部分)、中村・前掲注(16)一三九頁。

(29) 森園ほか(編著)・同右二九八頁(木村・福田執筆部分)、鹿兒島ほか(編著)・同右二六一頁(佐久間執筆部分)。同旨の解釈として、中村・同右一四三頁、大石・前掲注(1)四頁。

(30) 大石・同右。同旨の解釈として、森園ほか(編著)・同右三一六頁(木村・福田執筆部分)。

(31) 大石・同右。

(32) 同右二頁。

(33) 平成二三年六月七日参議院総務委員会会議録第一七号一一頁。
(奥 忠憲)

【附記】 本稿は、二〇一八年三月八日に京都大学で開催された公法判例研究会での報告を踏まえ執筆され、二〇一八年四月九日に提出されたものである。また、JSPS 科研費(研究活動スタート支援)「公務労使関係法制の憲法学的研究——フランス公務員参加法との比較を通して」(課題番号 JP17H06776・研究代表者奥忠憲)の助成を受けた研究の成果の一環である。